

Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás

I.

Annak vizsgálata, hogy egy adott állam felépítése és működése mennyiben felel meg az alkotmányos állammal szembeni feltételeknek, két lényeges kérdés elemzését igényli. Először annak értékelése a feladat, hogy az állam tiszteletben tartja-e az állampolgárok, a kor igényeinek megfelelő autonóm cselekvési lehetőségét, azaz az ún. civil társadalom autonómiája mennyiben garantált az illető államban. Közjogilag ennek az igénynek középpontjában az állampolgárok szabadságjogainak és egyenjogúságának garantálása, valamint a gazdaság autonóm mozgásának lehetősége áll. A XX. században ezt a vizsgálatot egészíti ki a szociális biztonságra vonatkozó állami szerepvállalások mélysége, amely általában ellentétben áll az állami beavatkozás, a tulajdon szentsége, a gazdaság autonómiája elveivel.

A másik vizsgálandó kérdés, hogy az adott állam felépítésében és működésében mennyiben demokratikus, azaz az állami hatalom gyakorlása során mennyiben érvényesül a népszuverenitás elve. Közismert, hogy ennek biztosítékai a képviselői és a közvetlen demokráciát garantáló jogi és szervezeti intézmények.¹

Ismeretes, hogy dr. Szentpéteri István kollégám tudományos működése során elsősorban az utóbbi kérdéskörben jelentette meg értékes elemzéseit. Jelen tanulmányomban én is ehhez csatlakozom azzal, hogy napjaink egyik legvitatottabb kérdéséről írok: mi az alkotmánybíráskodás és az alkotmánybíróságok szerepe az állam demokratikus működése során. Hol helyezkedik el ez az intézmény az állami szervek rendszerében, igaz-e az az állítás, hogy a jelenlegi magyar alkotmánybíróság a népszuverenitást korlátozza azzal, hogy kontrakarírozhatja az Országgyűlés akaratát. Igaz-e, hogy az Alkotmánybíróság olyan új hatalmi ág a magyar államszervezetben, amely eddig ismeretlen volt.

¹ És ezzel elhatároltuk egymástól a társadalom államtól független autonóm mozgásformáit és az állam működésével összefüggő közvetlen demokratikus intézményeket. Közvéleményünkben gyakran összekeverik a kettőt és a közvetlen demokrácia intézményeként emlegetik a civil szféra létét, az érdekképviselői szervek működését, a pártok tevékenységét, stb. A közjogban a kettő megkülönböztetésének elvi, alkotmányos jelentősége van.

II.

Az alkotmánybíróság szerepkörét illetően két végletes álláspont ütközésének vagyunk tanúi. Az egyik álláspont szerint az alkotmánybíróság új, önálló hatalmi ág, amely az eddig, az államhatalom megosztásán alapuló berendezkedésben ismeretlen volt. Az Alkotmánybíróság léte szétfeszíti az államhatalom elosztásában eddig követett hármasság kereteit, olyan új hatalmi ág létrejöttéről van szó, ami "átrajzolja" az európai alkotmányozás eddigi struktúráját. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jogosítványai révén minden hatalmi ág felett kontrollt gyakorolva az államhatalom új típusú gyakorlójává válik.

A másik álláspont szerint a napjainkban egyre jobban tért hódító alkotmánybíróságok a bírói hatalom részei, azaz az Alkotmánybíróság léte elvileg nem töri át az államhatalmat megvalósító szervezet eddig követett hármasságának struktúráját.

A fenti, elméletinek látszó állásfoglalásnak számtalan gyakorlati következménye van. Az első álláspontot vallók az egész kormányzati rendszer átépítését is vallják és az Alkotmánybíróság szerepét ehhez igazítva olyan hatáskörök átadását is lehetségesnek tartják, amelyeket eddig az igazságszolgáltató hatalmat gyakorló bíróságoknak nem volt. Ilyen pl. az előzetes normakontroll, az Alkotmány absztrakt értelmezése kizárólag az Alkotmánybíróság útján. De ide sorolható az az álláspont is, amely szerint külön törvényekben bármely hatáskör átadható az Alkotmánybíróságnak (ld. pl. az egyetemek autonómiájának az alkotmányosságban túlmenő védelmét stb.).

A második álláspontot vallók az Alkotmánybíróság hatáskörét csak addig tartják megalapozottnak, amíg azok nem törik át a hagyományosan a bírói hatalomhoz tartozó hatásköröket.

A fenti kérdés eldöntésének lényege éppen ezért történeti gyökerű, annak vizsgálatával kell kezdődjön, hogy az európai állam- és jogfejlődés milyen szerepet szánt az igazságszolgáltató hatalmi ágnak, megváltozik-e a szerepkör az Alkotmánybíróság felállításával általában, illetőleg országoként és esetenként milyen olyan hatáskört kaptak az alkotmánybíróságok, amelyek az igazságszolgáltatáson túlmutatnak.

III.

Az államhatalom történetileg kialakult hármasságával szemben századunkban számtalan kihívás érkezett. A legnagyobb kihívást a kelet-európai szocialista rendszerek adták azzal, hogy az alaptörvény szintjén fogalmazták meg az államhatalom egysége elvét. Az elmélet szerint ez az egység a képviselői szerv – nálunk az Országgyűlés – korlátlan hatalmában ölt testet, mert minden más állami szervtípus vezető szerve (kormány, bíróság, ügyészség) ettől kapja megbízatását, teljes, jogilag korlátozhatatlan felelősséggel tartozik a képviselői szervnek és ennek megfelelően bármikor elmozdítható általa.

Ez a látszólag végsőkig vitt a népszuverenitás teljességén alapuló közjogi struktúra azonban a civil társadalom csaknem teljes megszüntetésével, és a politikai pluralizmus felszámolásával párosult. A hatalommegosztás elve viszont éppen az

európai polgári átalakulással és a politikai pluralizmuson alapuló társadalmi berendezkedés elfogadásán nyugodott. Ebből két konklúzió adódik.

Először az, hogy a politikai pluralizmus felszámolása alapján a hatalom egysége vagy éppen megosztása teljes jogi formalitás. Az egyetlen legális politikai centrumból irányított totális állam diktatúrát jelent, amelyet végül is semmiféle közjogi struktúrával ellensúlyozni nem lehet.

A másik következtetés, hogy az államtól elválasztott civil társadalom és az ezen alapuló politikai pluralizmus visszaállítása szükségképpen igényli az államilag gyakorolt hatalom "szétosztását" a különböző típusú állami szervek között. Ez utóbbi folyamatnak vagyunk szemtanúi a mai Magyarországon is.

Az európai fejlődésben megjelent hármas hatalommegosztással szemben a másik kihívás a hatalmi ágak többszöröződése. Az alkotmánybíróságok önálló hatalmi ágként való felfogása ennek a többszöröződésnek egyik formája. Megjelennek a közjogi irodalomban olyan álláspontok is, amelyek a területi és a testületi önkormányzatokat, az ellenőrzés szerveit, az államfő változó jogosítványait stb. is önálló hatalmi ág létrejöttének tekintik.²

Nincs mód az ezzel kapcsolatos minden törekvés ismertetésére, de konklúzióként hadd fogalmazzam meg – e törekvések a hatalmi ágak fogalmát más minőségűvé teszik. Az államszervezetben belüli munkamegosztás, ennek kapcsán az egymáshoz való viszony szempontjából megjelenő önállóság vagy autonómia még nem jelenti az államhatalmi ágak többszöröződését. Az önkormányzat pl. – szerintem – a központi végrehajtó hatalom, elsősorban a kormányhoz képest autonómiát jelent, de a törvényhozó hatalomhoz képest nem. A törvényhozó hatalom korlátai legfeljebb az alkotmányban biztosított önkormányzati jogok útján megteremtett autonómia, amely nem tartalmaz abszolút korlátot már csak azért sem, hiszen az alkotmányozó hatalom vagy a törvényhozó hatalomé, vagy legalább is az annak fontos része. Ha nem így lenne, akkor már nem autonómiáról, hanem föderatív megoldásról kellene beszélni, amely már nem hatalommegosztási kérdés (más a minősége).

Az államhatalom megosztásából folyó igényeket és az államszervezetben belül más autonómiák, garanciát (pl. az önkormányzatokat) az köti össze, hogy az autonómiával rendelkező szervek önállóságának biztosítékait is, de a hatalommegosztásból folyó elválasztást is az Alkotmány védi. A védelem minősége azonban más és a fenti közös alkotmányvédelemből nem következik azok azonos minősége.

E tanulmány keretében azonban nem azt akarom bizonyítani, hogy az államhatalmi ágak hármasságát az európai alkotmányfejlődés nem lépte át (bár erről meg vagyok győződve), hanem csak azt, hogy az alkotmánybíráskodásnak az igazságszolgáltatató szervezettől való elválása még nem eredményezi feltétlenül új államhatalmi ág megjelenését.

Ennek bizonyításához az igazságszolgáltató hatalom jellemzésén, az alkotmánybíróságok szerepkörének elemzésén keresztül vezet az út. Nem elég a szentencia, a tézist igazolni is kell tudni.

² Ld. erről részletesebben a "Politikatudományi Szemle" c. folyóirat 1995. 2. számában megjelent e témában írt tanulmányomat.

IV.

Vegyük először a bírói hatalom szerepkörét. Ennek a szerepkörnek lényegét a következőkben foglalhatjuk össze.

1. A törvényhozó és a végrehajtó hatalomhoz képest ennek jellegzetessége – mint ez közismert – hogy jogot nem alkothat. A jogalkotással, mint az állami akarat közjogilag legfontosabb megnyilvánulásával, – amely akarat az állam egész cselekvését behatárolja – a képviselő, a törvényhozó hatalom rendelkezik. Történetileg a végrehajtó hatalom ugyan fokozatosan jogalkotó, rendeletalkotó hatásköröket is kapott, elméletileg azonban ez több vonatkozásban korlátozott, és lényegét tekintve a törvényhozó hatalom akaratához kötött.

a) Korlátozott először azért, mert rendeletet a kormány és a miniszterek csak az Országgyűlés akaratából adhatnak ki. Ez a korlátozás a XIX. században az ún. felhatalmazási törvényekben jelent meg, ami azt jelentette, hogy ritkán a kormány (helyette a miniszterelnök), gyakrabban a miniszterek csak azokat az életviszonyokat rendezhették rendeleti jogalkotással, amelyre kifejezett törvényi felhatalmazást kaptak. Századunkban a korlátozásnak ez a közjogi eszköze háttérbe szorult, helyébe az ún. törvényhozási tárgyak intézménye került. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozási tárgyak közé sorolt életviszonyokba beavatkozni, azokat jogilag szabályozni csak törvényekkel lehet. Az ezeken túlmenő viszonyokat viszont a végrehajtó hatalom rendeletekkel szabályozhatja. Ezzel megváltozik a rendeletalkotás közjogi alapja, ui. a végrehajtó hatalom jogalkotó hatáskört kap, nincs szükség felhatalmazási törvényre.

b) Másodszor azért, mert hierarchiát teremtettek a törvényi és a rendeleti jogalkotás között. Erre azért van szükség, mert a törvényhozási tárgyak meghatározásával nem következett be a jogalkotásban hatásköri megosztás a kormány (a végrehajtó hatalom) és a képviselő között. Elvileg (ez alól talán csak a francia jogalkotásban van kivétel) a jogalkotás teljessége a törvényhozó hatalmat gyakorló képviselői szervnél maradt, a végrehajtó hatalom a törvényhozási tárgyakon túl csak a törvények által nem szabályozott, vagy a törvények hézagainak kitöltésére kapott jogalkotói (rendeletalkotói) felhatalmazást úgy, hogy ezzel nem szűnt meg a törvényhozó hatalom elvileg korlátlan jogalkotó hatásköre.

Mindezt csak azért bocsátom előre, mert az európai jogfejlődésben a végrehajtó hatalomnak a jogalkotói felhatalmazás kiteljesedése a bíróságokat nem érintette, azaz elv, hogy a bíró nem alkothat jogot napjainkig szinte változatlanul megmaradt. Annak ellenére kell ezt hangsúlyozni, hogy a bíróságok által alkotott "szokásjog" körüli viták olyan régiek, mint maga az elkülönült bíráskodás. Ez azonban egy más minőség. Míg a végrehajtó hatalom egyre szélesedő felhatalmazást kapott jogalkotásra, a bíróságok ilyen felhatalmazást nem kaptak. A jogalkalmazás során követett állandó gyakorlat, mint szokásjog, egy olyan tény, amelyhez nincs szükség közjogi felhatalmazásra. Ilyen szokásjog az államszervezet más típusú szerveinél (pl. az államigazgatásnál is) előfordul. Az más kérdés, hogy az államigazgatás gyakorlati megvalósulása során az egyre szélesebb jogalkotó hatalommal felruházott közigazgatásnak ilyen szokásjogon alapuló jogalkotásra nincs is feltétlenül szüksége.

2. A bíróságok tevékenységük során csak jogot alkalmaznak. A jogalkalmazás során rájuk mind a törvényi szintű, mind a rendeleti szintű jogi normák kötelezőek.³

3. Közismert az is, hogy a jogi normák konkrét viszonyokra való alkalmazása során nem mechanikus folyamat alakul ki. A jogalkalmazónak, benne a bírónak először a bekövetkezett tényeket kell regisztrálni, majd azt kell eldöntenie, hogy a viszonyok jogilag rendezettek, szabályozottak-e vagy sem. Ha a viszony jogilag nem szabályozott, úgy nincs a jogalkalmazó szerveknek beavatkozási lehetősége. Ha jogilag szabályozott viszonyról van szó, akkor a bírónak azt kell eldönteni, hogy a megállapított tényállás alapján milyen jogi normát kell alkalmaznia.

Az alkalmazandó jogi norma keresése kapcsán a bírónak elvitathatatlan joga megvizsgálni, hogy a jogi normát kibocsátó szervnek volt-e jogalkotási hatásköre, volt-e ilyen felhatalmazása. Ha azt állapítja meg, hogy a normát kibocsátónak nincs ilyen felhatalmazása, a szabály alkalmazását megtagadja. A bíró köteles megállapítani, hogy a norma hatályban van-e és érvényes-e. Ha nem, a jogi normát nem alkalmazhatja. A jogalkalmazó bírónak elvileg joga van annak vizsgálatára is, hogy a norma megfelel-e a jogi normák hierarchiájának, azaz az alacsonyabb szinten elhelyezkedő norma megfelel-e, vagy ellentétes-e magasabb szintű normáknak. Ha a rendelet pl. ellentétes a törvénnyel, a bíró a rendeletet nem alkalmazhatja. Azokban az országokban, ahol írott alkotmány van, ott ehhez is viszonyítani kell a törvényeket és rendeleteket. Alkotmányellenes jogi normát (törvényt sem) a bíró nem alkalmazhat.⁴

Mindez azt jelenti, hogy a bírói hatalom attól önálló hatalmi ág, hogy jogosítványai vannak a törvényhozó hatalom normaalkotásának jogszerűségi, benne alkotmányosság felülvizsgálatára és ugyanilyen mértékű jogosítványa van a végrehajtó hatalom normaalkotásának törvényességi felülvizsgálatára is. Ha ez nem így lenne, úgy az általa gyakorolt jogalkalmazásban nem érvényesülne hatalommegosztás, a bíróság egyszerű végrehajtója lenne a jogi normáknak.

A fent leírt elvi séma persze országonként és koronként is sok speciális vonással valósul meg. Az angolszász jogrendszerekben a bíró "önállósága" a precedens jog érvényesülése miatt, a bíró függetlenségének értelmezése miatt és a normák jogszerűségének elbírálásánál meglévő jogai miatt jóval nagyobb mint az európai kontinensen. A kontinenst jellemző centralizáltabb állam a bíró szabadságfokának megfogalmazásában is fellelhető.

Az európai kontinentális államfejlődés majdnem általánossá tette az írott alkotmány, alaptörvény létrejöttét. A jogrendszer egészét alárendelte ennek az alaptörvénynek. A bíróság előbb jelzett hatalmából folyóan elvileg nem tagadta meg az alkalmazandó jogi normák törvényességének, de alkotmányosságának vizsgálatát sem. Ezt annak ellenére meg kell állapítani, hogy ennek érvényesülése elé egyes államokban az állam centrális felépítésének mélysége következtében koronként is jelentős, nemcsak a jogi normákban megjelenő korlátokat állított. A jogi norma alkotmányossági vizsgálata pedig az alkotmánybíráskodás lényege. Ebben az értelemben minden írott alkotmánnyal rendelkező államban, – ha az állam berendezkedése megfelel a

³ Ez azt jelenti, hogy a jogi normák kötelező erejének semmi köze az alá- és fölérendeltséghez. A jogi normák abban különböznek az irányítási jogából következő utasítási típusú normáktól, hogy önmagukban hordják a kötelező erőt.

⁴ Itt kívánom megjegyezni, hogy a közigazgatás felhatalmazása a jogi normák törvényességi és alkotmányossági megítélésében nem ilyen mértékű. Ez a bírói függetlenséghez hasonló önállóság hiányából, a centralizáltság nagyobb mértékéből fakad. Körülírására, elemzésére most nincs lehetőség.

hatalommegosztás elvének –, legalábbis kifejezetten nem tagadták meg a bírónak azt a jogát, hogy az alkalmazandó jogi norma alkotmánynak megfelelését vizsgálhatja. Ebben az értelemben minden írott alkotmánnyal rendelkező államban van alkotmánybíráskodás.

Az írott alkotmánnyal nem rendelkező jogrendszerből viszont hiányzik az alkotmány és ezzel együtt a jogi normák az alkotmány írott szövegéhez való viszonyítása is. Ennek megfelelően értelmetlen a rendes bíróságoktól elkülönülő alkotmánybíráskodás is.

Ezzel szemben az Amerikai Egyesült Államokban – amelyet lehet angolszász típusú joggal rendelkezőnek tekinteni – írott alkotmány jött létre, ahol a jogi normák írott alkotmányhoz való viszonyítása adott. Ezért itt – igaz nem külön bíróságként – de létrejött az alkotmánybíráskodás.

Az Amerikai Egyesült Államokban ezt ki is fejezték azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság maga deklarálta azt a jogát, hogy jogi normát alkotmányellenessé nyilvánítsa, de nem tagadta meg a jogalkalmazó bírótól azt a jogot sem, hogy a norma alkotmányellenessége miatt a norma alkalmazásától eltekintsen. Ez a jog ugyan nem foglalja magában az alkotmányellenes jogi norma formális hatályon kívül helyezésének jogát, azaz egy ilyen döntés csak a bíróságokat kötelezi a norma alkalmazásának tilalmára.

Ezzel szemben az európai államok többségében különösen a második világháború után a jogi normák alkotmányszerűségének vizsgálata céljából külön bíróságok, az ún. alkotmánybíróságok jöttek létre.

Ennek azután meghatározó jelentősége van az alkotmányszerűség megítélésére is.

Az egyik ilyen hatás, hogy egy ilyen külön bíróság létrejötté most már kivette a jogalkalmazó bíró kezéből a jogi norma alkotmányszerűségének – legalább elvileg ott lévő – elbírálását. A magyar alkotmánybíróságról szóló törvény⁵ szerint ha a jogalkalmazó bíró alkotmányellenesnek ítéli az általa alkalmazandó normát, akkor köteles a per felfüggesztése mellett annak elbírálását az Alkotmánybírósághoz felterjeszteni. Vagyis az alkotmányellenesség megállapítása az alkotmánybíróságok létrejöttével általában kikerül a rendes bíróságok hatásköréből.⁵

A másik jelentős hatás, hogy egy ilyen külön alkotmánybíróság többszörösen húzza alá a hatalomgyakorlás alkotmányszerűségének követelményét. Ha van jelentősége és haszna a magyar alkotmánybíróság hat éves létének, az feltétlenül az, hogy aláhúzta az alkotmány előírásainak jelentőségét, elfogadtatta, hogy a jogi normák alkotása során a jogalkotók a célszerűségen túl az alkotmány előírásainak is alá vannak vetve.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége során kiderült az is, hogy az Alkotmány előírásainak nem egyszerűen politikai jelentősége, deklaratív ereje van, hanem jogi jelentősége is. Az Alkotmánybíróság "hatalma" az Alkotmányból fakad, és az Alkotmány minősége az Alkotmánybíróság "hatalmának" milyenségét is megalapozza. Az Alkotmány deklaratív előírásai szélesítik az Alkotmánybíróság "hatalmát", mert a

⁵ Érdekes ebből a szempontból a portugál megoldás. Portugáliában a jogalkalmazó bíró ha alkotmányellenesnek ítél egy alkalmazandó jogi normát, azt figyelmen kívül hagyhatja (nem alkalmazza), de ezt a körülményt köteles jelezni az alkotmánybíróságnak. Vagyis tulajdonképpen felajánlhatja az alkotmánybíróságnak a norma megsemmisítésének lehetőségét, bár az se rá, se az alkotmánybíróságra nem kötelező. Számomra ez a "felemás" megoldás nagyon szimpatikus, mert kevésbé centralizálja be a jogi normák alkotmányszerűségének vizsgálatát.

politikai deklarációk jogi értelmezését, jogi tartalommal való felruházását az Alkotmánybíróság értelmezésére bízta. Minél inkább jogi dokumentum az Alkotmány, annál inkább szűkíti az Alkotmánybíróság értelmezési lehetőségét. Ennek a tanulságnak remélhetőleg meghatározó jelentősége lesz az új alkotmány rendelkezéseire is. De most nem ez a témánk, ezért a gondolatsort itt befejezem.

Ugyanakkor az alkotmánybíróságok hatásköre annyiban különbözik a bíróságokat eddig is megillető felülvizsgálati jogtól, hogy a jogi normák kifejezett hatályon kívül helyezésének jogát is megkapták. Ennyiben másabb ez, mint pl. az USA-ban létrejött alkotmánybíráskodás.⁶

Az európai kontinensen létrejött alkotmánybíróságoknak ez a kiterjedő joga (mindenki, nemcsak a bíróságok számára megtiltani az alkotmányellenesnek nyilvánított jogi norma alkalmazását) veti fel elsődlegesen azt a kérdést, hogy ez a "bíráskodás" már nem a bíróságokat eddig is megillető jog gyakorlását jelenti, hanem olyan többletjogosítvány amely önálló, a kormányzati rendszer egészére kiható szerepkört biztosít az alkotmánybíróságok számára. De itt megszakítom a gondolatsort, ennek vizsgálatát későbbre hagyom.

Ezúttal annak vizsgálatát szeretném először elvégezni, hogy az alkotmánybíráskodás magyar rendszere mennyiben felel meg a bírói hatalom hagyományos kereteinek és hol jut túl az Alkotmánybíróság hatásköre ezeken a kereteken. Amennyiben ehhez viszonyítottan "többlet jogokkal" rendelkezik ebből milyen következtetést kell levonni. Az egyik az lehet, hogy ezeket a többletjogokat vissza kell venni és az alkotmánybíráskodás funkcióját az igazságszolgáltatás kereteibe kell beilleszteni vagy korlátozni. A másik, hogy megállapítjuk a "többletet" és annak helyeslése mellett levonjuk azt a következtetést, hogy ez egy olyan szerv, amely nem illeszthető be a hagyományos, a hatalommegosztás elvén nyugvó állami szervek rendszerébe, új típusú, eddig nem ismert kormányzati tényező, amelytől nem tagadható meg egy önálló hatalmi ág elismerése sem.

Ez a hatásköri elemzés adhat arra a politika világában ma is megfogalmazódó következtetésre is tartalmi választ, hogy "túlhatalommal" rendelkezik-e a magyar alkotmánybíróság, vagy a mai hatáskörét meg kell védeni.

V.

A fenti okokból tekintem át a magyar alkotmánybíróság törvényekben megfogalmazott hatáskörét.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogi normák alkotmányosságának utólagos elbírálása. Lényege annak vizsgálata, hogy a jogalkotással felruházott szerv

a) az alkotmányos előírásoknak megfelelően adta-e ki a jogi normát, azaz e szabályok betartásával jött-e létre a norma (így pl. nálunk gyakran vitatják az Országgyűlés által elfogadott törvényeknél a 2/3-os többség létét, hiányát, illetőleg a kihirdetés követelményeinek betartását);

⁶ Az ok valószínűleg a diktatórikus hatalomgyakorlástól való félelemből vezethető le. Egyértelműen ez látszik a második világháború után az NSZK-ban, de erre utal az a körülmény is, hogy a világháború után Európában megbukó diktatúrák szinte mindegyikében létrehozzák az elkülönülő alkotmánybíróságokat.

b) a kiadott jogi norma alkotmánynak megfelelő-e két okból, először nem ellentétes-e az Alkotmány tartalmi rendelkezéseivel (pl. az emberi jogokkal), másodszor megfelel-e a jogi normák hierarchiájának, miután ezt a hierarchiát maga az Alkotmány állapítja meg.

Ez az Alkotmánybíróságra ruházott hatáskör megfelel a bírói hatalomra ruházott hatalomnak, ettől csak annyiban tér el, hogy az alkotmányellenes jogi norma megsemmisítését is magába foglalja. Ezzel már foglalkoztunk és a tanulmány végén még foglalkozni fogunk.

A magyar alkotmánybíróság ilyen felhatalmazását három oldalról szokták vitatni:

a) Milyen típusú jogi normák alkotmányossági felülvizsgálatára terjed ki az Alkotmánybíróság felhatalmazása. Ennek során vitatott a törvények felülvizsgálatának lehetősége, mert – mint mondják – ez az Országgyűlés szuverenitásának korlátozását jelenti. Vitatott a közigazgatás szervezetén belül az irányítási típusú normák (utasítások) valamint az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata különösen a törvényesség szempontjából.

b) Az életbeléptetéstől számítva időben meddig nyilváníthat egy jogi normát alkotmányellenessé az Alkotmánybíróság, hiszen ha ez időben korlátlan, úgy jogbizonytalanságot keletkeztethet.

c) Ki kezdeményezhet ezzel kapcsolatosan javaslatokat az Alkotmánybíróság előtt?

Ad a) Az alkotmányi felülvizsgálat szempontjából az első kérdés az Országgyűlés által elfogadott törvény hatályon kívül helyezésének a lehetősége. Elsősorban nem a közjogi irodalomban, hanem a közéletben gyakran elvitatják az Alkotmánybíróságnak ezt a jogát. A fő érvet abból az Alkotmányba foglalt szabályból vonják le, hogy: "A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés." [Alkotmány 19. § (1) bekezdés]. Az 1989-ig hatályos Alkotmány 19. § (2) bekezdés ezt még kiegészítette azzal, hogy "Az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot...". A két rendelkezés együtt fejezte ki a hatalom egységének elvét, az Országgyűlés hatáskörének korlátlanságát. Ezen a szabálycsoporton belül 1989-ben csak a (2) bekezdés módosult úgy, hogy "Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva..." a következő (a továbbiakban részletezett) Alkotmányban foglalt jogokkal rendelkezik. Kimaradt tehát, hogy az Országgyűlés "a népszuverenitásból folyó összes jogot" gyakorolja. Ez a változás tükrözi vissza az államhatalom megosztásából eredő új helyzetet, elvileg elismerve és kimondva, hogy az Országgyűlés csak a hatáskörébe adott viszonyok eldöntése során gyakorolja a népszuverenitásból folyó jogokat.

A közéletben, a politikában ezt a közjogi váltást alig vették tudomásul, ma is azt állítva, hogy az Országgyűlés a népszuverenitás teljességét egyedül gyakorolhatja, más szervek csak akkor, ha erre külön felhatalmazást kapnak. (Vagyis csak delegált joggal rendelkeznek.) Ebbe a koncepcióba kétségtelenül nem fér bele az Alkotmánybíróságnak a törvények alkotmányosságát felülbíráló jogköre. Ez a jogkör ellentmond az Országgyűlés előbb idézett teljes szuverenitásának.

Nem véletlen ezért, hogy az Alkotmányjogi Tanácsot létrehozó 1984. évi I. törvény 20. §-a nem is tette lehetővé a törvények és a törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezését, de még felfüggesztését sem. Az Alkotmányjogi Tanácsot csak azzal a joggal ruházták fel, hogy az alkotmányellenesnek vélt törvények esetén az véleményével az Országgyűléshez fordulhatott, de a döntést az Országgyűlésnek tartották fenn.

Ez a közjogi helyzet az 1989. évi, a hatalommegosztás elvét elfogadó alkotmányreformmal megváltozott. A népszuverenitást a hatalom megosztásán alapuló teljes államszervezet gyakorolja, ahol az Országgyűlés ugyan meghatározó szerepet kap különösen az állami akarat (törvény) elfogadásában, (vagyis az Országgyűlés jogalkotó hatásköre az államhatalom Alkotmányba foglalt keretén belül korlátlan), de nem gyakorolja a szuverenitás teljességét. A hatalommegosztás rendszerében az igazságszolgáltatásnak a jogi normák alkalmazása során meghatározott "hatalma" van. Elvileg nincs akadálya annak sem, hogy a külön bíróságként működő Alkotmánybíróság ilyen alkotmányossági felülvizsgálatot kapjon.

Nem véletlen, és főleg nem kerül szembe a hatalommegosztás elvével, hogy az alkotmánybíróssággal rendelkező szinte valamennyi országban ez a bíróság a törvények alkotmányszerűségének felülbírálatára, alkotmányellenesség esetén a törvény hatályon kívül helyezésére is hatáskört kap. Ilyen irányú korlátozás ugyan elvileg lehetséges, de akkor a jogalkalmazás során a rendes bíróságoknak kell visszajuttatnia ezt a jogot, vagy fel kell adni a hatalommegosztást Európában kialakult rendszerét.

Más irányú problémákat vet fel a jogszabályi jelleggel nem bíró, elsősorban az államigazgatáson belül az irányítás lehetőségét biztosító normák felülvizsgálata. Ma Magyarországon a jogforrásokról szóló törvény által "az állami irányítás egyéb jogi eszközei"-nek minősített normák alkotmányszerűségének felülbírálata is az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ez a felülvizsgálat nemcsak az Alkotmánynak meg nem felelő rendelkezések tartalmi vizsgálatára ad jogot, hanem alkotmányellenesség címén annak vizsgálatára is, hogy az ilyen normákkal a kibocsátó szerv nem lépte-e túl a hatáskörét (irányítási joga e viszonyokra kiterjedt-e) és annak vizsgálatára is, hogy e normák a nyilvános, mindenkire kötelező normákkal nem ellentétesek-e.

Az alkotmányosság igényeivel nem ellentétes egy ilyen hatásköri kiterjesztés. Praktikusan azonban vitatható egy ilyen alkotmánybíróssági hatáskör. Ez egyrészt feleslegesen leterheli az Alkotmánybíróságot. Másrészt az irányítási jog ilyen vizsgálata az alsó szervek önállóságának mértékét határolja be. Az állam működése szempontjából ez nagyon fontos, de annak ellenőrzése a rendes bíróságok pl. a közigazgatási bíróság útján is megoldható lenne.

Más alkotmányossági kérdéseket vet fel az illetékességi területén mindenkire kötelező önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálata. A magasabb szintű normáknak, benne a törvényeknek való megfelelés a rendes bírósági hatáskörben is ellátható lenne. Az alkotmánynak való megfelelés azonban annyira speciális vizsgálati igényeket vet fel, amelynek az Alkotmánybírósághoz való centralizálása indokolt lehet. Ez ugyanis jelentős mérlegelési jogot tartalmaz, amelynek különböző bíróságokhoz való decentralizációja az egységes gyakorlat kialakítását nehezítené meg. Az Alkotmány tartalmi rendelkezéséhez viszonyított felülvizsgálati jog Alkotmánybírósághoz való centralizációja mellett tehát lehet érveket felhozni.

Végeredményben a fenti gondok számbavétele után megállapíthatjuk, hogy a létrejött jogszabályok alkotmányszerűségének utólagos vizsgálata klasszikus bírói hatáskör. Ennek egyetlen bíróság, – az Alkotmánybíróság – hatáskörébe koncentrálása megfelel az alkotmányosság igényeinek. Önmagában a törvények hatályon kívül helyezésének joga nem teszi az alkotmányossági igényekkel szembemenőnek az alkotmánybírósság ilyen hatáskörét azokban az országokban, ahol az Alkotmány az államhatalmi ágak megosztását érvényesíti.

Ad b) Az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását vallók fogalmazzák meg azt az igényt, hogy az Alkotmánybíróság időben csak korlátozottan rendelkezzen hatályon kívül helyezési joggal. Ezt elsősorban a jogbiztonság követelményével szokás indokolni.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének ilyen időbeli korlátozása kizárólag annak vizsgálatát jelenti, hogy a létrehozás idejében, a létrehozáskor a vitatott norma alkotmányellenes volt-e vagy sem. Maga a jogrendszer azonban állandó mozgásban van, új jogszabályok keletkeznek, régiek szűnnek meg. Az alkotmányellenesség nemcsak a létrejöttékor, hanem a jogfejlődés során is létrejöhet. Még inkább nehezíti az alkotmányellenes jogi helyzet felszámolását az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság csak arra feljogosított indítványokra cselekedhet. Indítvány nélkül több évig is hatályban maradhat alkotmányellenes jogi norma. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy a hat éve működő magyar alkotmánybíróság számtalanszor helyezett hatályon kívül több éve hatályos jogi normákat. Ha az időbeli korlátot elfogadnánk, úgy az Alkotmánybíróság hivatalból való eljárását is el kellene fogadni, vagy a francia megoldáshoz hasonlóan a törvények alkotmányossági felülvizsgálata érdekében a létrejövő törvényeket hivatalból kellene az Alkotmánybírósághoz áttenni. Ettől megítélésem szerint messzemenően tartózkodni kell, hiszen ezzel valóban egy "második kamara" jönne létre, amelynek akarata ellenére törvény nem születhetne.

Az ilyen fajta időbeli korlát egyrészt kétségtelenül szolgálja a jogbiztonságot, de ugyanakkor alkotmányellenes helyzet megmaradását is eredményezheti. A két igény egyszerre való teljesítésének nincs jogilag megvalósítható módszere. Magam az alkotmányszerű hatalomgyakorlás fontosságát állítom előtérbe, ezért szavazok az időkorlátozás bevezetése ellen.

Az időben korlátlan alkotmányossági vizsgálat lehetősége veti fel a kérdést, hogy van-e joga az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály hatályba tartását elrendelni, akár úgy, hogy határozatának kihirdetésével helyezi ezt hatályon kívül, (előtte elismeri a hatályt), akár úgy, hogy időben távolabbi időpontra mondja ki a hatályon kívül helyezést azért, hogy az arra feljogosított szerv a kívánt szabályozást elvégezhesse. Egyesek ugyanis ezt vitatják, kimondva, hogy alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt mindenkor a jogszabály kihirdetésétől kell hatályon kívül helyezettnek tekinteni.

Elismerve az utóbbi álláspont következetességét, azt gyakorlatilag keresztülvihetetlennek tartom. Ha a visszamenő hatályon kívül helyezést követelményként fogalmazzák meg, úgy ezzel megsemmisülnek mindazok az egyedi döntések is, amelyeket az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alapján hoztak. Ezek száma jelentős lehet és ez a jogbizonytalanságot még inkább megnövelné. Elesne az a lehetőség is, hogy az Alkotmánybíróság átmenetileg hatályban tartson normákat annak érdekében, hogy joghézag ne keletkezzen, (ennek hátrányai vannak) és lehetővé tegye az alkotmánynak megfelelő jogi norma létrehozását. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróságnak kellene átmeneti normaalkotásra felhatalmazást adni (ennek vannak kísérletei Németországban), amelyet mindenképpen elkerülendőnek tartok.

Közvetve ehhez a témához kapcsolódnak azok a számomra értelmezhetetlen viták, amelyek az Alkotmánybíróság határozatainak időbeli hatályát vitatják. A kérdés gyakran úgy merül fel, hogy mi lesz az alkotmánybírósági határozatok sorsa, ha az Alkotmány megváltozik, vagy egyesben új alkotmányt fogadnak el. Egyesek ezzel kapcsolatban egészen addig mennek el, hogy új alkotmány esetén nem kellene-e az

Alkotmánybíróság összes határozatát megsemmisítettnek tekinteni, vagy nem kellene-e új Alkotmánybíróságot választani.

Ez a megközelítés számomra azért értelmezhetetlen, mert az Alkotmánybíróság határozata abban az értelemben mindig egyedi döntés, hogy konkrét indítvány alapján konkrét jogszabályi előírást konkrét alkotmányi tétellel ütköztet. Ebből következik, hogy ha akár az Alkotmány, akár a jogi norma változik az a határozatot teszi értelmezhetetlenné, ha úgy tetszik azt hatályon kívül helyezi. Új jogi tények alapján ismét felmerülhet az alkotmányosság kérdése, de ez egy új jogi döntés lesz, aminek jogalapját tekintve semmi köze a megelőző döntéshez.

A határozatot követő indokolás nem része, hanem magyarázata a döntésnek. Ennek kötelező ereje nincs, legfeljebb iránymutatással szolgál, hogy az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit és valószínűsíteni lehet, hogy ismételt elbírálás esetén hasonlóan fog állást foglalni.

Ezért számomra értelmezhetetlenek azok az igények is, amely szerint meg kell határozni az Alkotmánybíróság döntéseinek időbeli hatályát.

Ad c) Az Alkotmánybíróság döntési lehetőségeit jelentősen korlátozza annak szabályozása, hogy kik azok akik indítványozási joggal rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság ugyanis hivatalból eljárást – néhány kivételtől eltekintve – általában nem indíthat, tehát maga vagy tagjai nem kezdeményezhetnek eljárást. Az alkotmányossági vizsgálat csak külső személyektől vagy szervektől eredhet.

A szabályozásnak kétféle végletes megoldása lehet:

a) Az egyik, hogy csak meghatározott állami szerveknek van eljárási kötelezettséggel indítványozási joga. Ez lehet maga a képviselői szerv, vagy annak meghatározott része, az államigazgatási szervek, a bíróságok, az ügyészség, a számvévérszék, az Országgyűlési biztosok stb. Természetesen jelentős különbség van már abban is, hogy csak a végrehajtó hatalom szervei kapnak ilyen jogot, vagy azoktól elkülönült szervek (pl. bíróságok) is. Ilyen megoldás esetén leszűkül az Alkotmánybíróság szerepe, mert csak olyan ügyek kerülhetnek elé, amelyeket meghatározott állami szervek akarnak.

b) A másik szélsőség a ma hatályos magyar megoldás, amely mindenki számára lehetővé teszi az indítványozást.⁷

Ez a szabályozás eredményezi, hogy Magyarországon ma évente mintegy kétezer indítvány érkezik az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozóknak ma azt sem kell igazolni, hogy érdekük fűződik a jogi norma alkotmányosságának felülbírálatához. Vannak, akik a "Magyar Közlöny" olvasása kapcsán jutnak el ahhoz az ideához, hogy egy jogszabály az Alkotmány egy rendelkezésének (pl. a jogállamiságnak) nem felel meg. Egy ilyen elbírálási igényt egy "sajtpapíron" írt levélben is indítványozhatják, ami jogilag el kell indítsa az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát.

A két végletes álláspont között kell a megoldást keresni. Az érdekelt állampolgárt az indítványozók köréből nem lehet kirekeszteni, de biztosítékokat kell adni a szakmailag megalapozott, megszürt indítványok garantálására is. Ez a "szűrőszerep" nem kerülhet kizárólag az Alkotmánybíróság szerveinek hatáskörébe, mert az szabad

⁷ A "mindenki" alatt ma bárki, akár nem magyar állampolgárt, vagy nem magyar szervet is érteni kell. Ez a széles indítványozási jog indokolt lehetett 1989-ben. A rendszerváltás idején az egész jogrendszernek az új alkotmány alapján való felülvizsgálata napirendre került, ma azonban ez a lényegében korlátlan indítványozási jog felülbírálatra szorult.

belátáson alapuló alkotmánybíráskodást eredményezne. A jelenlegi több ezer indítvány ezt a helyzetet létrehozhatja.

VI.

Az ún. utólagos normakontroll tehát jogi normák alkotmányosságának vizsgálatát valósítja meg. Az ún. alkotmányjogi panasz elvileg egyedi döntések alkotmányosságának felülvizsgálatát jelenti. A felülvizsgálandó egyedi döntés származhat akár bíróságtól, akár közigazgatási szervektől is. Az Alkotmánybíróság mindkét esetben egy konkrét tényállás elbírálásának válik részesévé, még akkor is, ha a nagyszámú egyedi döntések igen kis része juthat ilyen helyzetbe. Az alkotmánybíróági felülvizsgálat ugyanis csak Alkotmányban biztosított jogok, előírások megsértése esetén következhet be.

A ma hatályos alkotmánybíróági törvény ismeri az alkotmányjogi panasz intézményét, de az egyedi döntés alkotmányos felülvizsgálatát csak akkor teszi lehetővé, ha az egyedi döntés alkotmányellenes jogi norma alkalmazásával következett be. Ezzel ez az intézmény (a panasz) tulajdonképpen az utólagos normakontrollnak egy speciális szabályává változott, hiszen a panasztevőnek azt kell bizonyítani, hogy esetében alkotmányellenes jogi normát alkalmaztak. Ezt a normát helyezheti tehát hatályon kívül az Alkotmánybíróság. Nem jelent ez gondot akkor, ha az Alkotmánybíróság a normát a kihirdetéstől kezdve helyezi hatályon kívül, de problémák keletkeznek, ha a hatályon kívül helyezés az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése napjától, vagy azt követően következik be. Ebben az esetben az egyedi határozat létrejötte idején hatályos jogi norma alapján kell a jogalkalmazónak a szabályt alkalmazni, tehát a panasznak megfelelő igényt annak ellenére nem lehet kielégíteni, hogy az alkotmányellenességet megállapították.

Gyakorlatilag a magyar alkotmánybíróság ezt úgy hidalta át, hogy az alkotmányellenes jogszabály ugyan csak az alkotmánybíróági határozat kihirdetésétől került hatályon kívül, de a konkrét panaszos esetében az AB törvény alapján megtiltotta a szabály alkalmazását. (Premizálta az indítványozót.)⁸

Ezzel azonban az az ellentmondás keletkezik, hogy az alkotmányellenes jogi norma alkalmazásának tilalma csak az indítványozók esetében realizálódik, más ügyekben nem. Az Alkotmánybíróság ezt követően már nem fogad el olyan alkotmányjogi panaszt, amely kizárólagosan csak arra irányul, hogy esetében se alkalmazzák az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályt.

Ilyen körülmények között merül fel ma Magyarországon az alkotmányjogi panasz további sorsa. A jelenlegi szabályozás – mint láttuk – tulajdonképpen nem ismeri a német jogban elfogadott, az egyedi határozatok alkotmányosságának felülbírálatára irányuló alkotmányjogi panaszt. A német megoldáshoz hasonló alkotmányjogi panasz elvileg kiépíthető lenne, hiszen az Alkotmánybíróság így is a bírói hatalom részese maradna, de azt eredményezné, hogy az alkotmányos felülvizsgálat jogán az Alkotmánybíróság úgy épülne be az igazságszolgáltatás rendszerébe, hogy meghatározott körben (alkotmányosság) a bírói döntések fellebbviteli fórumává is válna.

⁸ Erre vonatkozóan ld. az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB számú határozatát.

Az alkotmányjogi panasz bevezetése vagy elutasítása tehát nem a hatalommegosztás problémája, hanem a bírósági szervezeten belüli munkamegosztás ügye. A jogi norma alkotmányosságának Alkotmánybíróság, vagyis külön bíróság útján való elbírálása azt jelenti, hogy elvettük a jogi normák alkotmányszerűségének vizsgálatát a rendes bíróságoktól. Ha az egyedi döntés alkotmányszerűségét az Alkotmánybíróságra ruháznánk, akkor ez azt jelentené, hogy ebben a vonatkozásban is korlátozzuk a rendes bíróságok hatáskörét, vagy legalább is új jogalkalmazó bíróság jött létre.

A hatalommegosztás hármasságának megtartása nem igényli, de nem is ellentétes az alkotmányjogi panasz intézményének bevezetésével. A fenti indokok alapján mégis tartózkodnék attól, hogy az igazságszolgáltatás rendszerébe egy új, a Legfelsőbb Bíróság felett álló csúcsbíróságot hozzunk létre.

VII.

Az államszervezet tevékenysége során alkotmányellenes helyzet teremthető azzal, hogy valamely életviszonyt jogi normák nem rendeznek és ezzel alkotmányellenes helyzet jön létre. Ezt nevezik mulasztásban megjelendő alkotmányellenességnek.⁹

A magyar alkotmánybírósági törvény az ilyen alkotmányellenes jogi helyzet megállapítását is lehetővé teszi, akkor, ha a jog norma létrehozásának kötelezettségét Alkotmány vagy más jogszabály mondta ki, de az jogellenesen elmaradt. Ha ez a korlátozás nem lenne, úgy minden Alkotmányt sértő joghézagot alkotmányellenesnek kellene nyilvánítani. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság felhatalmazása szélesebb az utólagos normakontrollnál annyiban, hogy egy ilyen eljárást az Alkotmánybíróság hivatalból is végig vihet.

Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre – még a korlátozott felfogásban is – túlmutat a hagyományos bíróságok hatáskörén. A rendes bíróságok ilyenkor a konkrét jogalkalmazás során jogértelmezéssel, vagy analógiával oldják meg a problémát, de alkotmányellenes helyzet kinyilvánítási joggal nem rendelkezik a jogszabály kibocsátásával felruházott szervet jogalkotásra nem kötelezheti. Ez a hatáskör tehát olyan határterülete az alkotmánybíróságok hatáskörének, amelyek megalapozottsága az általunk vizsgált szempontból legalább is vitatható.

VIII.

Nagyon speciális problémákat vet fel a belső jogi normák és a nemzetközi jog normáinak ütközése kapcsán felmerülő alkotmánybírósági hatáskör.

Itt is az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjedtebb, mint az utólagos normakontroll esetén. Szélesebb a döntési hatáskör

a) először azért, mert az Alkotmánybíróság ilyen eljárást hivatalból is indíthat,

b) másodszor azért, mert a jogszabályi hierarchiát az utólagos normakontrollnál csak a magasabb szintű normához viszonyíthatja, míg a nemzetközi szerződésnél alkotmányellenességet mondhat ki az azonos szinten elhelyezkedő normák ütközése

⁹ Az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség értelmezésével. Ld. pl. a 22/1990. (X. 16.), a 64/1991. (XII. 17.), a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatokat.

esetén is. Így pl. ha törvény formájában hirdettek ki egy nemzetközi szerződést és az ellentétes más törvénnyel, úgy az utóbbit hatályon kívül helyezheti azon a címen, hogy az nemzetközi szerződéssel ütközik.¹⁰

Ezt a felhatalmazást az államok közötti egyre szélesedő együttműködés hozta létre. Aligha lenne alkotmányellenes és aligha lenne a bírói hatalom természetével ellentétes az a megoldás sem, ha ezt a felhatalmazást a jogalkalmazók, benne a bíróságok is megkapnák.

Az utóbbi felhatalmazást tehát speciális felhatalmazásnak is tekinthetjük, amely az Alkotmánybíróság szerepkörét alapvetően nem befolyásolja.

Tudom, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonya ma ennél jóval szélesebb probléma. Az Európai Unióhoz való csatlakozás során túl kell lépni a ma hatályos Alkotmány ama előírásán, hogy "A Magyar Köztársaság... biztosítja... a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját". [Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése].

Egyre sürgetőbben merül fel olyan igény, hogy az Unió normái előzzék meg hierarchikusan a belső jogi normákat. Ennek elismerése azonban azonos az állami szuverenitás meghatározott területeken való feladásával annak érdekében, hogy az államok közötti együttműködés a föderatív állam létrejöttével egészüljön ki. Ez az igény az alkotmánybíráskodás elé is új feladatokat háríthat (lásd pl. az Európai Emberi Jogi Bíróság tevékenységét). A célul tűzött feladat megoldásához ennek elemzését most elhagynám.

IX.

A magyar alkotmánybíróság eddig tárgyalt hatáskörei többé-kevésbé szervesen illeszkednek abba az általam vallott koncepcióba, hogy az Alkotmánybíróság olyan külön bíróság, amelynek funkciója nem nyúlhat túl a bírói hatalom általános felhatalmazásán, ezen belül kell maradjon.

Ez alól a megítélés alól kizárólagosan – a már eddig is jelzett – az a kétségtelenül új, hogy a jogi normákat kifejezetten hatályon kívül helyezheti nemcsak a bíróságok, hanem mindenki számára. Ez kétségtelenül a jogalkotás, a kormányzati rendszer funkciója irányába viszi el az Alkotmánybíróságot, hiszen ilyen felhatalmazás a bíróságokat soha nem illette meg.

Az előbbieket elismerése mellett mégis határterületnek nyilvánítanám ezt a felhatalmazást.

Ennek indokolásaként hadd hozzam fel azt a történeti tény, hogy az angolszász jogrendszerekben a bíróságoknak az államszervezetben elfoglalt helye más. Ott a jogviták jelentős része végső soron még akkor is a bíróságon dőlnek el, ha egyébként az alapfokú döntés közigazgatási szervek, vagy önkormányzatok hatáskörébe tartozik.

Ennek felel meg az USA-ban kialakult alkotmánybíráskodási gyakorlat, hogy az alkotmánybíráskodás funkcióját ellátó Legfelsőbb Bíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított normát a bíróságok nem alkalmazhatják, de ez a tilalom formailag más szervekre közvetlenül nem terjed ki.

¹⁰ Az azonos szinten elhelyezkedő jogi normák (pl. törvények) közötti ellentmondás önmagában nem alkotmányellenes csak akkor, ha ezzel alkotmányellenes helyzet jön létre. Egyébként a törvények közötti ellentmondás, ütközés megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróság jogosítványokat nem kapott.

Az európai kontinensen, különösen a második világháború után kialakult külön alkotmánybírósnak ez a joga kétségtelenül új jellegű jogosítvány. Ezt megérteni csak a kor törekvéseinek jegyében lehet.

Nem lehet véletlennek tekinteni, – de erre már utaltunk –, hogy a második világháború után elsősorban az NSZK-ban alakult ki a külön alkotmánybíró, és azt sem, hogy ez az alkotmánybíró rendelkezik ma is a legszélesebb hatáskörrel. Nem véletlen az sem, hogy az Európába összeomló diktatúrák után szinte minden államban létrehozzák az alkotmánybírókat, jelezni kívánva ezzel is, hogy egy új alkotmányos államiság eszményét fogadják el. Az alkotmányosság mindenekelőtti hitvallása és annak kinyilvánítása eredményezi többek között az alkotmányellenes jogi normák alkotmánybíró általi hatályon kívül helyezésének szabályát is. Ezt legfeljebb még csak indokoltabbá teheti az a körülmény, hogy a diktatórikus állami berendezkedésben általában a közigazgatás útján gyakorolt állami hatalom az elsődleges, ennek bírói felülvizsgálata kivétel. Ilyen helyzetben nem elég a bíróságok számára megtiltani az alkotmányellenes jogi normák alkalmazását, hanem ezt az államszervezet egészére indokolt kimondani.

Vagyis a végső következtetésem az, hogy az alkotmányellenes jogi normák mindenki számára való hatályon kívül helyezése ugyan túlmutat az európai államfejlődés során létrejött bírói hatalom jogosítványain, de ez önmagában nem indokolja egy új hatalmi ág (alkotmánybírói hatalom) létrejöttére való következtetést.

X.

Nem ez vonatkozik az alábbiakban tárgyalás alá kerülő alkotmánybírósi hatáskörökre. A magyar Alkotmánybíró hatáskörei közül két jelentős olyan döntési lehetőség van, ami túlmutat az igazságszolgáltató szervezet hatáskörén. Az egyik az előzetes normakontroll, a másik az absztrakt alkotmányértelmezés.

a) Az előzetes normakontroll

Az előzetes normakontroll lényege, hogy ilyenkor az Alkotmánybíró a jogalkotási folyamat részesévé válik, hiszen a még érvényesen létre nem jött norma tervezetének vagy a törvényjavaslatnak az előzetes kontrollját végezheti. Alkotmányellenesség megállapítása esetén megakadályozhatja a jogi norma kihirdetését, hatályba léptetését.

Ez az előzetes normakontroll aszerint is csoportosítható, hogy a) mely szerv által hozandó jogszabály felülvizsgálatára terjed ki, és b) a normaalkotás mely szakaszába kapcsolódhat be az alkotmánybírói felülvizsgálat.

Az első kérdésre viszonylag egyszerű a válasz, hiszen az alkotmánybírók vagy nem rendelkeznek ilyen hatáskörrel, vagy hatáskörük csak a törvények előzetes alkotmányossági kontrolljára terjed ki. Ennek megfelelően Magyarországon sem terjed ki az alkotmánybírósnak ez a hatásköre a rendeleti jogalkotásra.

Az ok valószínűleg abban keresendő, hogy a törvényeket hozó képviselői szervek pártpolitikai különbségeket kifejező szervek, amelyek tehát nem a jogi és más szakszerűségi okok oldaláról vizsgálják a javaslatokat, hanem sajátos pártpolitikai szempontból. A szakszerűségnek, így az alkotmányjogi kontrollnak is különös

jelentősége lehet. Az előzetes alkotmányossági ellenőrzés nagy előnye, hogy megakadályozhatja az alkotmányellenes törvények elfogadását, csökkentheti annak veszélyét, hogy az Alkotmánynak meg nem felelő törvény hatályossá váljon, és alkalmazásával olyan egyedi döntések keletkezzenek, amelyeket az alkotmányellenesség utólagos megállapítása esetén már nagyon nehéz korrigálni.

Ugyanakkor a törvények előzetes kontrollja a jogalkotás részesévé, így a politikai folyamatok részesévé teheti az Alkotmánybíróságot. Ez az indoka annak, hogy a legtöbb országban vagy nem adnak előzetes ellenőrzési jogot az alkotmánybíróságnak, vagy ha igen, úgy azt csak a végrehajtó hatalom előterjesztésére gyakorolhatja.¹¹

A mai magyar megoldás szélesre tárja a törvények előzetes alkotmányos vizsgálatának lehetőségét. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontja alapján az Alkotmánybíróság bármely törvényjavaslatot, elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Országgyűlés ügyrendjét, nemzetközi szerződés alkotmányellenességét előzetesen vizsgálhatja. A vizsgálat azonban – és ezzel a törvény korlátozza ezt a hatáskört – csak indítvány esetén rendelhető el. A vizsgálatot az Országgyűlés (nyilvánvalóan szótöbbséggel) a köztársasági elnök és a kormány indítványozhatja [AB törvény 21. § (1) bekezdés].

E három szerv indítványozási joga korlátot jelent, amelynek lényege abban van, hogy gyakorlatilag a végrehajtó hatalom kap jogot az alkotmányos kontroll kezdeményezésére. Az Országgyűlésnek ez a joga figyelmen kívül hagyható, hiszen ha a plénum szótöbbséggel elfogadott egy törvényt, aligha fog ugyanilyen arányban alkotmányossági ellenőrzést kezdeményezni. Ez önellentmondás lenne.

Az előzetes normakontroll lehetőségét azonban még tovább terjeszti a idézett 21. §, hiszen az indítványozási jogot bármely országgyűlési állandó bizottságnak és 50 képviselőnek is megadja. Az állandó bizottságokat is figyelmen kívül lehet hagyni azért, mert az állandó bizottság összetétele megfelel, az Országgyűlés pártösszetételének, és aligha van gyakorlati lehetősége annak (egészen kivételes esetektől eltekintve), hogy a kormánykoalíció többségével szemben egy állandó bizottság kormánytöbbsége alkotmányos kontrollt kérjen.

Egészen más a helyzet az 50 képviselő indítványozási jogával. Ez ugyanis a képviselők kisebbségének ad jogot az előzetes alkotmányossági kontroll megindításához. Gyakorlatilag a plénumon a kisebbségben maradó ellenzék így a többségi akarattal szemben kap a kisebbséget védő jogosítványt. Vagyis így az előzetes normakontroll az ellenzék "vétőjogává" válhat, és ezzel az Alkotmánybíróság a jogalkotás, sőt a politikai viták részesévé lehet.

Összegezeként: az Országgyűlés és annak állandó bizottságai előzetes normakontroll kezdeményezése gyakorlatilag aligha funkcionálhat, megszüntetésének nem lenne gyakorlati jelentősége. A kormány hasonló joga kétélű fegyver, mert így a kormány a parlament többségével kerülhet szembe, amit aligha vállalhat. Az 50 képviselő kezdeményezési joga pedig a kisebbség olyan újabb jogosítványa, amelynek eredményeként az Alkotmánybíróság a jogalkotás részévé válhat. A fenti jogosítványokat feleslegesnek vagy elkerülendőnek tartjuk.

¹¹ Más elvi okai vannak az Államtanács előzetes normakontrolljának Franciaországban. A Franciaországban létrejött Államtanács ebben az értelemben – az általunk vizsgált szemszögből – nem is Alkotmánybíróság, vagy legalább is sajátos, az általános európai megoldástól jelentősen különböző szerv, amely inkább valóban a kormányzati rendszer része.

Nem ilyen egyértelmű a köztársasági elnök kezdeményezési joga. Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése egyszeri vétőjogot ad az elnöknek. Ezt a jogát terjeszti ki a 28. § (4) bekezdése, amikor lehetővé teszi azt is, hogy a törvény kihirdetése előtt az Alkotmánybírósághoz fordulhasson. Így az elnök kezdeményezési joga a törvényhozó hatalommal szemben a vétőjog egy sajátos formája.

A köztársasági elnökkel kapcsolatos mai szabályozás elvileg nem vet fel gondot. A különböző törvényhelyek szabályai azonban ellentmondásosak. Az Alkotmány 28. § (4) bekezdése a köztársasági elnököt akkor ruházza fel indítványozási joggal, ha az elnök az Országgyűlés által megküldött, de még ki nem hirdetett törvény "valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja". Ezzel szemben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 33–36. §-ai az előzetes normakontroll-javaslatot akkor engedik előterjeszteni, ha az elnök a törvényt az alkotmányszerűség szempontjából "aggályosnak" tartja. Így "aggályosságról" szól a törvény a köztársasági elnök indítványozási jogánál is (35. §).

A gyakorlatban a köztársasági elnök ilyen irányú kezdeményezése esetén mindig "aggályairól" szolt indítványaiban, és nem alkotmányellenességet állított. Külön értelmezési gondot okozott az Alkotmánybíróságnak az AB törvény 1. § a) pontja, amely bármely "törvényjavaslat" előzetes alkotmányos ellenőrzését lehetővé teszi. Törvényjavaslatról pedig akkortól beszélünk, amikor az Országgyűlés elnökének benyújtották, és az javaslat marad egészen a végleges szövegnek az Országgyűlés által történő elfogadásáig. Így pl. javaslatnak minősül a javaslatához fűzött módosító indítvány is.

Az Alkotmánybíróság a 31/1990. (XII. 28.) sz. határozatában az Alkotmány értelmezésével gyakorlatilag elzárkózott a törvényjavaslat előzetes normakontrolljától mindaddig, amíg egy véglegesnek tekinthető törvénytörvény nem jön létre.¹² Ez pedig csak az Országgyűlés végszavazása előtt következhet be. Az alkotmányossági indok az volt, hogy ha szélesebben értelmeznénk a "javaslat" fogalmát, úgy az Alkotmánybíróság folyamatosan a törvényhozás részesévé kényszeríthető, hiszen bármely törvényjavaslat felmerülésétől kezdve az az Alkotmánybíróság elé kerülhet.

Ez az értelmezés azonban azt jelenti, hogy a törvényjavaslat előzetes alkotmányos vizsgálata ténylegesen kikerül az Alkotmánybíróság hatásköréből. A törvény által indítványozási joggal felruházott 50 képviselő az előzetes normakontrollal csak úgy tudna élni, ha az országgyűlési részletes vita lezárásakor a szavazás után megállíthatná a törvény elfogadásának eljárását, és meg tudná akadályozni a törvényjavaslat feletti végszavazást. Ez pedig a jelenlegi ügyrend alapján a többséggel szemben elérhetetlen.

Mindez azt jelenti, hogy a magyar alkotmánybíróság az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmezésével gyakorlatilag kizárta – a köztársasági elnök által előterjesztett normakontroll kivételével – az előzetes normakontroll lehetőségét. (Lásd a 16/1991. AB határozatot). Ezzel nemcsak egyet kell érteni, hanem elvileg is hozzá kell tenni magának az előzetes normakontroll megszüntetésének igényét is. Az általunk követett gondolatsorból az következik, hogy ez a hatáskör túlmutat a hagyományos bírói hatalmi ág jogosítványain és éppen ezért megszüntetendő.

¹² Ezt ismétli meg az Alkotmánybíróság a kárpótlásról szóló törvényjavaslatl kapcsolatos, 52 képviselő által előterjesztett előzetes normakontrollra irányuló indítvánnyal kapcsolatban a 16/1991. (IV. 20.) alkotmánybírósági határozatában.

Ez alól kivételt képezhet a köztársasági elnök a törvény kihirdetése előtti előzetes normakontroll kérdése akkor, ha azt a vétőjog speciális formájának tekintjük. De ennek fenntartása sem törvényszerű hiszen csak az időben korlátozott általános vétőjog során az államfő ilyen irányú gondjaival is a törvény átgondolására készítheti az Országgyűlést. Ha az Országgyűlés mégis másodszor is elfogadja, még mindig van mód az utólagos alkotmányossági kontrollra.

Végül is az előzetes normakontroll egésze idegen test az igazságszolgáltatás jogkörében és ha az Alkotmánybíróságot ennek részének tekintjük, akkor ez a hatáskör nem illetheti meg.

b) Alkotmányértelmezés

Az előzetes normakontrollhoz hasonló intézménnyé vált az Alkotmánybíróság gyakorlatában is az Alkotmány rendelkezéseinek absztrakt értelmezése. A magyar törvény szerint az Alkotmánybíróság ezt a jogát is csak arra feljogosított szervek kezdeményezése alapján végezheti, azaz hivatalból nem járhat el [21. § (6) bekezdés].

A kezdeményezési joggal felruházottak köre részben egybeesik az előzetes normakontroll indítványozására jogosultakkal (Országgyűlés, annak állandó bizottságai, köztársasági elnök, kormány), de 50 képviselőnek nincs kezdeményezési joga. Viszont a kormánytagjai is élhetnek e jogosítvánnyal, és az Alkotmány értelmezését indítványozhatja az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is.

Miért rokon az előzetes normakontroll és az Alkotmány absztrakt értelmezése? Mert mindkettő csak külső, általában állami szervek indítványára indul el, tehát az Alkotmánybíróság hivatalból eljárást nem indíthat. Az erre feljogosított szervek ilyen absztrakt alkotmányértelmezésre indítványt akkor terjesztenek be, ha akadályozni akarják egy javaslat előterjesztését, vagy előzetesen kérnek állásfoglalást jövőbeli elképzeléseik alátámasztása érdekében. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában mindig védekezett az ilyen indítványokkal szemben, mert e jogintézmény az előzetes elkötelezés veszélyét rejtje magában.

Mindezek alapján a magyar alkotmánybíróság két határozatában is értelmezte az őt az Alkotmánybíróságról szóló törvényben biztosított absztrakt alkotmányértelmezés tartalmát.¹³

Az Alkotmánybíróság természetesen minden határozatával értelmezi az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit. Ezt azonban konkrét jogi normák alkotmányos értelmezésével és nem absztrakt módon teszi. A jogi normáktól független alkotmányértelmezés valóban a kormányzati rendszer részesévé teheti az Alkotmánybíróságot. Mint ilyen túlmutat a bírói hatalom Európában hagyományos felhatalmazásán és így megszüntetendő.

¹³ Ld. a 31/1990. (XII. 18.) és a 36/1992. (VI. 10.) számú határozatokban.

XI.

Végül vissza kell kanyarodnunk a hatalommegosztás elvéhez, konkrétan a háromféle hatalmi ág fenntartásának indokaihoz. E tanulmány ugyanis a háromféle hatalmi ág védelmében utasítja el az Alkotmánybíróság minden olyan hatáskörét, amely túlmutat a hagyományos igazságszolgáltatás "hatalmán".

Teszi ezt akkor, amikor az európai államfejlődés kétségtelenül túl van azon az elven, hogy a három hatalmi ág elválasztott hatalma mindegyikét egy-egy szerv, szervezet kell ellássa. Csak néhány példát.

A képviselői szerv kizárólagos akarat-kijelentő, normaalkotó hatalma mellett létrejött a végrehajtó hatalom igaz, felhatalmazáson alapuló rendeletalkotási joga. A végrehajtó hatalom alkotmányos monarchiában és a prezidenciális köztársaságba egységes szervezete helyébe egyre inkább közjogi eszközökkel is elhatárolódik a kormány és az államfő hatalma. Gondokat jelent az Állami Számvevőszék vagy az országgyűlési biztosok elhelyezése a hagyományos hármasság rendszerében. Vagy az európai fejlődés két utat jár a közigazgatás jogszerűségének bírói ellenőrzése tekintetében. Az egyik a rendes, a hagyományos bíróság útját választja, amely kétségtelenül túlmutat a végrehajtó hatalom és bírói hatalom merev elválasztásán, különösen akkor, ha a felülvizsgálat a közigazgatási határozatok jogszerűségét meghaladhatja. A másik a bíróságtól elválasztott külön közigazgatási bíróságot hozta létre, amely elnevezése ellenére inkább a végrehajtó hatalom rendszerében helyezkedik el.

A példákat lehetne sorolni és ezek ellenére változatlanul a hatalommegosztás hármasságának értéke mellett vagyunk. Kétségtelen, hogy a fenti példák szerint is egy-egy hatalmi ág hatáskörét több szerv is gyakorolhatja, sőt elképzelhető olyan átmenetinek minősíthető szerv is, amely ne tisztán egyetlen hatalmi ág funkcióit gyakorolja.

Az európai alkotmányossági követelmények azonban egyet nem engednek meg: egyetlen szerv nem testesítheti meg két vagy több államhatalmi ág funkcióját a hatalommegosztás elvének sérelme nélkül. Így pl. alkotmányossági problémát vetne fel ha az Országgyűlés szerveként funkcionáló Állami Számvevőszék egyben – a felfüggesztésen túl – az államigazgatási hatósági feladatokat kapna. Ugyanúgy az európai alkotmányossági eszmények torzulását jelentené, ha az országgyűlési biztosok hatósági eszközökkel ellenőrizhetnék az államigazgatási szervek döntéseit. Ugyanígy – és ezt próbálták a tanulmányban bizonyítani – az alkotmányossági eszményeken torzulást jelent az Alkotmánybíróság minden olyan hatásköre, amely túlmutat a hagyományos igazságszolgáltatási feladaton és amelyek ennek megfelelően vagy törvényhozó hatalomhoz vagy a végrehajtó hatalomhoz közelíti feladatait.

Az európai fejlődés nem jutott túl a hatalommegosztás hármasságának eszméjén még akkor sem, ha az egyes államhatalmi ághoz tartozó szervezeteken belül autonómiával rendelkező szervezeti egységeket hozott létre. Más szavakkal: a hatalommegosztás hármassága olyan európai érték, amely még a többszörösödő "hatalmi" ágak bizonyítása esetén sem adható fel. Az autonómia eszmeileg nem hatalommegosztás még akkor sem, ha a két szabályozási mód mindegyike közjogilag az Alkotmány garanciái útján valósul meg.

VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT UND GEWALTENTEILUNG

(Zusammenfassung)

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Verfassungsgerichtsbarkeit steht die Frage, wohin sich die Verfassungsgerichte im System der Gewaltenteilung einordnen lassen. Laut des einen extremen Standpunkts ist diese Institution – die immer mehr Akzeptanz findet – Teil des richterlichen Gewalt, und soll nur solche Befugnisse haben die gemäß den europäischen Traditionen für die Rolle der Gerichte angebracht sind. Der andere extreme Standpunkt – aufgrund der Tatsache daß die Kompetenzen der Verfassungsgerichte breiter sind – behauptet, daß es um einen neuen Gewaltenzweig geht, der teils zur Justiz, teils aber zu den Aufgaben der Regierung geknüpft ist. Demgemäß sind wir Zeugen des Zustandekommens eines neuen, in der europäischen Entwicklung bisher nicht gekannten Gewaltenzweiges.

Der Aufsatz analysiert die Natur der richterlichen Gewalt, die im Zuge der europäischen Entwicklung Zustandekommen ist, und stellt sie nebeneinander mit den Kompetenzen der heute tätigen Verfassungsgerichte, vor allem mit den Kompetenzen des Verfassungsgerichts Ungarns. Nach der Feststellung der Unterschieden, zieht er die Konsequenz, daß alle Kompetenzen, die keine solche der richterlichen Gewalt sind und so die Verfassungsgerichte in die Richtung der Regierung verschieben, abzuschaffen sind. Das Verfassungsgericht ist Teil der richterlichen Gewalt, im eigentlichen Sinne ein "Sondergericht", das einerseits die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen von den Richtern, die das Recht anwenden, zum großen Teil wegnimmt, andererseits mit die Konzentrierung der Verfassungsmäßigkeitskontrolle den Anspruch auf verfassungskonforme Gewaltausübung auf einen hohen Rang stellt.

Die Dreiteilung der Staatsgewalt (Gesetzgebung, Exekutive, Justiz) wurde von der europäischen Staatsentwicklung nicht überholt. Jeder Versuch soll bekämpft werden, der mit der Aufstellung von Janus-köpfigen Institutionen die europäischen Werte der Teilung der Staatsgewalt angreift.